

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 19 (32)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i19.p144>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГУМАНІТАРНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ



*Репін Данііл Андрійович,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



*Науковий керівник:
Гаруст Юрій Віталійович,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Статтю присвячено актуальній темі щодо проблем правового регулювання діяльності гуманітарних організацій в Україні, оскільки у зв'язку зі збройним конфліктом на Сході України значно активізувалась діяльність гуманітарних організацій, які надають допомогу постраждалому населенню внаслідок бойових дій. При цьому через таку активізацію значно поширились випадки зловживань з використанням даної допомоги, що призводить до використання цієї допомоги не за цільовим призначенням або з метою отримання прибутку. Тому за допомогою даного дослідження автори намагаються вирішити дану непросту проблему. Дане дослідження покликане для розв'язання складнощів та недоліків, які виникають під час надання гуманітарної допомоги. Вирішення цих проблем дозволить зробити роботу гуманітарних організацій більш ефективною й прозорою, що буде вигідним як для донорів та держави, так і для осіб, які потребують цієї допомоги. Також авторами було досліджено міжнародний досвід регулювання діяльності гуманітарних організацій в інших країнах, таких як Фінляндія, Ірландія, Великобританії тощо.

Авторами було звернено увагу на досить поширені проблеми, що виникають на територіях збройного конфлікту: непропорційне надання гуманітарної допомоги, «гуманітарна голка», «гуманітарний туризм»; а також звернули увагу на посиленні настання адміністративної та кримінальної відповідальності відповідно до норм, яких потребує сучасне українське законодавство.

Авторами були надані деякі шляхи вирішення існуючих проблем: зміни до Закону України «Про гуманітарну допомогу», Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, оновлення існуючої бази даних міжнародної фінансової допомоги.

Ключові слова: гуманітарна допомога, гуманітарні організації, збройний конфлікт, донор, отримувач, набувач.

Repin D.A. Problems of legal regulation of activities of humanitarian organizations in Ukraine. The article is devoted to an actual topic about the problems of legal regulation of the activities of humanitarian organizations in Ukraine, because of the armed conflict in the east of Ukraine the activities

of humanitarian organizations providing assistance to the affected population as a result of hostilities have intensified. At the same time, due to such activation, abuse of this assistance has become more widespread, which results in the use of this assistance not for the intended purpose or for profit. Therefore, with the help of this study, the authors are trying to answer the difficult question of solving this complex problem. This study seeks to address the complexities and shortcomings of humanitarian assistance. Resolving these issues will make the work of humanitarian organizations more effective and transparent, which will be beneficial to both donors and the state, as well as to those who need this aid. The authors also explored the international experience of regulating the work of humanitarian organizations in other countries, such as Finland, Ireland, the United Kingdom and others.

The authors drew attention to the rather widespread problems arising in the territories of armed conflict: disproportionate provision of humanitarian aid, "humanitarian needle", "humanitarian tourism"; as well as drew attention on strengthening of the occurrence of administrative and criminal responsibility in accordance with the norms required by modern Ukrainian legislation.

The authors have provided some ways of solving existing problems: amendments to the Law of Ukraine "About Humanitarian Aid", the Criminal Code of Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, updating of the existing database of international financial assistance.

Key words: humanitarian aid, humanitarian organizations, armed conflict, donor, recipient, acquirer.

Постановка проблеми. У зв'язку зі збройним конфліктом на Сході України значно активізувалась діяльність гуманітарних організацій, які надають допомогу постраждалому населенню внаслідок бойових дій. Так, з 2014 р. лише від ЄС до України надійшло понад 677 млн. євро в рамках програм надання гуманітарної допомоги. Але чи надійшла ця допомога у повному обсязі або чи надійшла взагалі до кінцевих набувачів?! Така проблема виникає у зв'язку з непрозорою роботою щодо контролю цієї сфери з боку державних органів влади, а це і відсутність звітів на офіційному веб-ресурсі Міністерства соціальної політики України, недостатнє нормативно-правове регулювання даного механізму тощо.

Якщо проаналізувати українське законодавство у сфері регулювання суспільних відносин, що склалися у процесі діяльності гуманітарних організацій можна стверджувати, що в цілому воно регулює суспільні відносини, що склалися в цій сфері, але тільки поверхнево та і як будь-яка система, яка функціонує в людському суспільстві вона має ряд недоліків, що ускладнюють як саме функціонування гуманітарних організацій, так і поставку гуманітарної допомоги до кінцевих набувачів.

Однією із найбільших проблем діяльності гуманітарних організацій в Україні є самі зловживання з боку гуманітарних організацій, адже норми українського законодавства про звільнення від оподаткування гуманітарної допомоги, а також спрощеного митного контролю за її перевезенням призводить до того, злочинці безперешкодно ввозять на територію України вантажі з використанням преференцій з мита та податку на

додану вартість і після цього реалізують їх через торгівельну мережу, ухиляючись від сплати податків [4, с. 180]. Як приклад, можна зазначити, що багато гуманітарної допомоги у натуральній формі, зокрема одягу, який ввозиться на територію України, і через відсутність дієвого контролю, використовується для отримання прибутку (second-hand та інші комісійні магазини).

Стан опрацювання. Дослідження діяльності гуманітарних організацій в тій чи іншій мірі розкривалось у наукових розробках наступних дослідників: Ю. Асадчев, В. Давидюк, О. А. Біда, Ю.В. Єсипенко, О. А. Мартиненко, Л.К. Єрмакова тощо.

Мета статті полягає у дослідженні проблем, що склалися у системі правового регулювання діяльності гуманітарних організацій в Україні, й знайдення шляхів вирішення цих проблем.

Виклад основного матеріалу. Важливою проблемою українського законодавства є й недостатній рівень контролю за гуманітарною допомогою в нашій державі. Контроль за використанням гуманітарної допомоги за цільовим призначенням, а також облік та статистичну звітність вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг, визнаних гуманітарною допомогою відповідно до рішень Мінсоцполітики та місцевих органів виконавчої влади здійснюють місцеві органи виконавчої влади, однак жодних конкретних норм та вимог до самих донорів, набувачів та отримувачів цієї допомоги, щодо порядку їх звітності за наданням чи отриманням цієї допомоги немає, що знову ж таки приводить до зловживань з боку надавачів так і тих хто отримує та набуває цю допомогу.

Важливою проблемою також є те, що в Законі України «Про гуманітарну допомогу» № 1192-XIV від 22 жовтня 1999 р. не зовсім чітко прописані функції спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги — центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення (Міністерство соціальної політики), що у свою чергу створює плутанину у самій компетенції даного ЦОВВ на якого покладено основні повноваження щодо регулювання діяльності гуманітарних організацій в Україні [2].

У вітчизняному законодавстві відсутні спеціальні норми щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері надання гуманітарної допомоги. Так у ст. 12 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» № 1192-XIV від 22 жовтня 1999 р. зазначається, що порушеннями законодавства про гуманітарну допомогу, що тягне за собою кримінальну або адміністративну відповідальність, а також перераховані випадки за, які передбачена така відповідальність [6], однак ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення [7], ні в Кримінальному кодексі України [8] не передбачено спеціальних норм за порушення законодавства про гуманітарну допомогу, а тому це ускладнює кваліфікацію правопорушень, що вчиняються у даній сфері, а тому дана проблема потребує вирішення на законодавчому рівні.

Ще ряд проблем у сфері доступу до гуманітарної допомоги безпосередньо на Сході України, куди, внаслідок збройного конфлікту, постачається найбільша кількість допомоги:

1) проблема непропорційного надання гуманітарної допомоги територіально: на теперішній час населення великих міст, у цьому регіоні, має достатньо широкі можливості отримувати гуманітарну допомогу, така інформація є достатньо поширеною. Натомість чим менші населені пункти та чим віддаленіші вони від лінії розмежування, тим складніша гуманітарна ситуація [3, с. 48];

2) внаслідок недостатньо регламентованої гуманітарної допомоги виникає психологічна проблема «гуманітарної голки», коли отримувачі гуманітарної допомоги (грошової, технічної, натуральної тощо) фактично зловживають нею, «мандруючи» від однієї до іншої організації, і таким чином часто позбавляють інших людей, які дійсно її потребують, у доступі до такої допомоги. Є випадки зловживання гуманітарною допомогою через перепродаж речей або продуктів (second-hand та інші комісійні магазини) [3, с. 48];

3) існування «гуманітарного туризму», коли особи, користуючись правами переселенця,

приїжджають до місць реєстрації лише за отриманням допомоги, після чого повертаються до окупованих територій. Що саме відбувається з отриманою допомогою – прослідкувати неможливо [3, с. 48].

Таким чином, узагальнюючи вищесказане можна дійти до висновку, що в діяльності гуманітарних організацій в Україні існує ряд недоліків та складнощів, серед яких можна назвати недостатній рівень державного контролю за діяльністю гуманітарних організацій, що призводить до того, що гуманітарна допомога постачається не за її цільовим призначенням; невизначеність конкретних функцій у спеціально уповноваженого органу з питань гуманітарної допомоги, що ускладнює як сам процес державного регулювання надання гуманітарної допомоги, так і контроль за наданням цієї допомоги; відсутність спеціальних правових норм, які б визначали порушення законодавства про гуманітарну допомогу, що ускладнює кваліфікацію правопорушень, що вчиняються у даній сфері.

Щодо шляхів вирішення проблем регулювання гуманітарної допомоги вважаємо за необхідне зазначити, що у зв'язку з тим, що в Україні наявні певні складнощі у сфері надання та отримання гуманітарної допомоги, буде корисним проаналізувати регулювання діяльності цих організацій в інших країнах, адже саме там можна знайти той досвід, який допоможе розв'язати ті проблеми, які виникли в процесі діяльності гуманітарних організацій у нашій державі.

Для початку пропонуємо розглянути досвід Фінляндії, так у цій країні організації, які займаються наданням благодійної (гуманітарної) допомоги зобов'язані надавати інформацію щодо своїх доходів і витрат на вимогу будь-якого заявника. Цікавим прикладом може слугувати також досвід Ірландії, в цій країні повний обсяг інформації про доходи та витрати благодійних фондів внесено до відповідного Державного реєстру благодійних організацій, який діє в цій країні та знаходиться в публічному доступі у мережі Інтернет [1].

Різного роду звіти про діяльність благодійних організацій публікуються і в спеціалізованих виданнях Нідерландів, Люксембургу, а у Великобританії, Іспанії така інформація підлягає обов'язковому опублікуванню на веб-сайтах таких організацій [1]. Як приклад, можна привести норми Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002, де зазначається, що моніторинг МТД проводиться секретаріатом КМУ під час реалізації програми та на кінцевому етапі реалізації

такої допомоги [9]. Тому відповідно можна стверджувати про наявність нормативного регулювання, що передбачає контроль за виконанням тієї або іншої програми, але, на нашу думку, це повинно бути більш прозоро і для громадськості, завдяки оприлюдненню актуальної інформації в мережі Інтернет, або на офіційних веб-сайтах, а це у свою чергу дозволить залучити більшу кількість донорів.

Таким чином можна дійти до підсумку, що іноземний досвід у регулюванні діяльності гуманітарних організацій в основному полягає у збільшенні прозорості діяльності даних організацій, а також у покращенні системи звітності перед державними органами, наприклад створення державного реєстру благодійних організацій в Ірландії. Тепер пропонуємо перейти безпосередньо до вирішення проблем, що виникають у процесі діяльності гуманітарних організацій.

Зважаючи на наведену вище інформацію про проблеми діяльності гуманітарних організацій в нашій країні, а також міжнародний досвід щодо протидії таким порушенням. Можемо запропонувати наступні шляхи вирішення цих проблем:

1. Вважаємо за необхідне внести зміни до закону України «Про гуманітарну допомогу» № 1192-XIV від 22 жовтня 1999 р. [6], де будуть внесені доповнення щодо чіткого розкриття завдань, функцій та повноважень спеціально уповноваженого органу з питань гуманітарної допомоги, що дозволить зробити цей орган більш ефективним, щодо виконання своїх повноважень у сфері державного регулювання щодо порядку надання та отримання гуманітарної допомоги.

2. Необхідно прийняти законопроект «Про Національне бюро фінансової безпеки України» 1208-1 від 10.09.2019 [10], оскільки серед актуальних загроз національній безпеці України визначені економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення. Однією з причин виникнення таких загроз є високий рівень "тінізації" та криміналізації національної економіки, а також проголошений євроінтеграційний курс державної політики зобов'язує Україну забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, їх ефективний захист, а питання про контроль за діяльністю гуманітарних організацій в Україні є досить актуальним в умовах збройного конфлікту.

Створення органу, відповідального за розслідування фінансових злочинів проти держави для заміни нинішньої податкової міліції та

консолідації всіх повноважень із боротьби з фінансовими злочинами проти Держави в одному агентстві, уникаючи при цьому дублювання функцій з іншими державними органами є також пріоритетною вимогою Міжнародного Валютного Фонду, яка була включена до Меморандумів про економічну та фінансову політику за 2017 та 2018 роки.

3. Запозичення ірландського досвіду щодо створення прозорого Державного реєстру благодійних організацій, в якому зазначено повна інформація про доходи та витрати гуманітарних організацій, що функціонують на території України.

З метою всебічного контролю всього потоку інформації з приводу реалізації програм міжнародної допомоги, Департаментом координації міжнародних програм Мінекономрозвитку України було створено веб-ресурс (реєстр), який містить перелік програм та проектів міжнародної фінансової допомоги – портал OpenAid, що є безумовним удосконаленням на шляху до реалізації в Україні ефективного державного регулювання за міжнародними фінансами та створення принципу прозорості в даній сфері. Ю. В. Єсипенко, зазначає, що при розподілі та реалізації міжнародної технічної допомоги наявна відсутність дублювання тематики проектів та програм, а діяльність органів державної влади України направлена на залучення нових взаємодоповнюючих програм та фінансування нових сфер і регіонів країни [5, с. 60].

Тому вважаємо, що виникає необхідність в оновленні даного веб-ресурсу. Так, і у статті 5 ЗУ «Про гуманітарну допомогу» передбачено ряд повноважень спеціальних органів з питань гуманітарної допомоги [6], але задля того, щоб забезпечити прозорий контроль як за діяльністю гуманітарних організацій, так і окремих державних органів, які повинні регулювати такий вид допомоги від надання його донором до отримання кінцевими набувачами у відповідній кількості, формі тощо, потрібно створити удосконалити існуючу базу даних програм та проектів міжнародної фінансової допомоги – портал OpenAid, яка буде містити актуальну та достовірну інформацію щодо гуманітарної допомоги, а саме: ім'я донорів, тип допомоги, відповідно суму в грошовому еквіваленті або кількість допомоги у натуральній формі, отримувача та набувача її. Це забезпечить деяку систему звітності між набувачами й отримувачами гуманітарної допомоги та їх донорами, адже саме так гуманітарні організації зможуть проконтролювати те, що їх допомога дійсно буде використана за

призначенням, а не на розсуд отримувачів чи набувачів цієї допомоги.

Це буде важливим кроком для встановлення обов'язкової норми про щомісячне звітування гуманітарними організаціями про свою діяльність на веб-сайті, де буде розміщена інформація про всі постачання гуманітарних вантажів до отримувачів та набувачів гуманітарної допомоги, де буде вказаний перелік товарів, а також їх вартість у національній валюті.

4. Важливим також буде й запровадження спеціальних норм у Кримінальному Кодексі та Кодексі України про адміністративні правопорушення, за скоєння правопорушень у сфері надання, отримання та зберігання гуманітарної допомоги, а саме: внесення змін до Кримінального кодексу України через доповнення його статтею «Нецільове використання коштів, отриманих як міжнародна гуманітарна допомога або використання її з метою збуту»; внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, шляхом доповнення його статтею «Порушення законодавства щодо здійснення регулювання за міжнародною гуманітарною допомогою»;

Висновки. З огляду на викладене вище можна прийти висновку, що до основних проблем у сфері діяльності гуманітарних організацій відносять зловживання з боку отримувачів та набувачів гуманітарної допомоги, що призводить до

нецільового використання гуманітарної допомоги або використання з метою збуту; недостатній рівень контролю з боку держави за діяльністю гуманітарних організацій, а також відсутність спеціальних норм у КУпАП та ККУ, що вводять санкції за порушення законодавства про використання гуманітарної допомоги.

Для вирішення проблем діяльності гуманітарних організацій, вважаємо за необхідне провести ряд наступних заходів: внести зміни до ЗУ «Про гуманітарну допомогу», створити новий орган, що буде контролювати діяльність гуманітарних організацій, зробити більш жорстким механізм митного контролю за провозом гуманітарної допомоги в Україну; встановлення обов'язкової норми про щомісячне звітування гуманітарними організаціями про свою діяльність; введення системи звітності між набувачами й отримувачами гуманітарної допомоги та їх донорами та висвітлення повної інформації на порталі OpenAid; введення спеціальних норм у ККУ та КУпАП за скоєння правопорушень у сфері надання, отримання та зберігання гуманітарної допомоги. Нові методи протидії таким порушенням дозволить всебічно вирішити проблему регулювання діяльності гуманітарних організацій, а також покращити або розробити ефективну систему контролю, що буде давати прогресивні результати, які допоможуть уникати або мінімізувати такі види правопорушень.

Література:

1. Асадчев Ю. Проблемні аспекти діяльності благодійних організацій в Україні та шляхи їх вирішення Юрист і Закон № 27, 2017 URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010473
2. Гуманітарна допомога без криміналу і корупції [Електронний ресурс]// Офіційний сайт. 2019 URL: https://ukr.lb.ua/blog/razom_proty_korruptsii/358825_gumanitarna_dopomoga_bez_kriminalu_i.ht ml
3. Гуманітарна катастрофа чи гуманітарна голка – дві сторони однієї медалі: доступ до гуманітарної допомоги в умовах збройного конфлікту на сході України / О. А. Біда, А. Б. Блага, О. А. Мартиненко, М. Г. Статкевич; за заг. ред. А.П. Буценка Українська Гельсінська спілка з прав людини. К., 2016. с. 54
4. Давидюк В. Проблемні аспекти діяльності благодійних організацій в Україні та перспективи їх вирішення Підприємництво, господарство і право серія: фінансове право № 12, 2016 р. С. 178-182.
5. Єсипенко Ю.В., Єрмакова Л.К., Мурзіна Т.А., Петренко О.В., Яценко О.М. Механізм імплементації міжнародної технічної допомоги в аспекті керування проектним циклом. Ядерна та радіаційна безпека. 203. №1 (57). С.59–64
6. Закон України № 1192-XIV від 22 жовтня 1999 «Про гуманітарну допомогу» / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07. 12. 1984 // Верховна Рада України. База даних «Законодавство України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

8. Кримінальний кодекс України: Закон від 05. 04. 2001 № 2143-III // Верховна Рада України. База даних «Законодавство України» URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>

9. Постанова Кабінету Міністрів України № 153 від 15 лютого 2002 р. «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» // Верховна Рада України. База «Законодавство України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-п>

10. Проект Закону № 1208-1 від 10.09.2019 «Про Національне бюро фінансової безпеки України» // Верховна Рада України. База «Законотворчість України» URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66785